ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

1 juni 2016 *

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Rechtstreekse betalingen — Nadere criteria voor ecologische aandachtsgebieden voor hakhout met korte omlooptijd — Artikel 45, lid 8, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 639/2014 — Artikel 46, lid 9, onder a), van verordening (EU) nr. 1307/2013 — Misbruik van bevoegdheid — Rechtszekerheid — Non-discriminatie — Gewettigd vertrouwen — Recht op eigendom — Motiveringsplicht”

In zaak T-662/14,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Kranenborg, A. Sipos en G. von Rintelen als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van het volgende gedeelte van de eerste zin van artikel 45, lid 8, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014, tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1): „door op de krachtens artikel 4, lid 2, onder c), van verordening (EU) nr. 1307/2013 vastgestelde lijst de soorten te selecteren die uit ecologisch oogpunt daarvoor het geschiktst zijn en daarbij de duidelijk niet-inheemse soorten uit te sluiten”,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Prek, president, I. Labucka en V. Kreuschitz (rapporteur), rechters,

griffier: S. Bukšek Tomac, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 december 2015,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest[1]

Voorgeschiedenis van het geding

1 Bij verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608; hierna: „basisverordening"), is een nieuw rechtskader vastgesteld voor de toekenning van rechtstreekse steun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

2 Een van de doelstellingen van het GLB, zoals dat in de basisverordening opnieuw is geformuleerd, is een verhoging van de milieuprestatie van het GLB door de invoering van een verplichte „vergroenende" component van rechtstreekse betalingen in de vorm van steun voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken die voor de gehele Europese Unie gelden. Daartoe dienen de lidstaten een deel van hun nationale maximum voor rechtstreekse betalingen te gebruiken voor de toekenning van een jaarlijkse betaling, welke bovenop de basisbetaling komt en bestemd is voor landbouwers die daarvoor verplichte praktijken moeten toepassen die in de eerste plaats aansluiten bij klimaat- en milieubeleidsdoelen. Een van deze praktijken, die van toepassing dienen te zijn op het volledige subsidiabele areaal van het bedrijf, bestaat in het creëren van ecologische aandachtsgebieden (overweging 37 van de basisverordening). Deze ecologische aandachtsgebieden moeten met name worden gecreëerd om de biodiversiteit op landbouwbedrijven te beschermen en te verbeteren (overweging 44 van de basisverordening).

3 De basisverordening voorziet er in lijn hiermee in dat indien het bouwland van een bedrijf meer dan 15 hectare beslaat, de landbouwers ervoor zorgen dat vanaf 1 januari 2015 een areaal dat ten minste 5 % vertegenwoordigt van het bouwland van het bedrijf dat de landbouwer heeft aangegeven, ecologisch aandachtsgebied is (artikel 46, lid 1, van de basisverordening).

4 Tot de verschillende oppervlakten die door de lidstaten als ecologische aandachtsgebieden kunnen worden aangemerkt, behoren mede arealen met hakhout met korte omlooptijd, waarop geen minerale meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt [artikel 46, lid 2, onder g), van de basisverordening].

5 De basisverordening voorziet erin dat aan de Europese Commissie de bevoegdheid wordt overgedragen om bepaalde handelingen vast te stellen met betrekking tot het bepalen van verdere criteria voor het aanmerken van gebieden als ecologische aandachtsgebieden, teneinde ervoor te zorgen dat ecologische aandachtsgebieden op een efficiënte en coherente wijze worden gecreëerd (overweging 45 van de basisverordening). In lijn hiermee bepaalt artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening dat de Commissie bevoegd is om nadere criteria vast te stellen om te bepalen welke van de in lid 2 van dat artikel bedoelde soorten gebieden – waaronder areaal met hakhout met korte omlooptijd zoals hierboven genoemd – ecologische aandachtsgebieden zijn.

6 Op basis van de haar aldus toegekende bevoegdheid heeft de Commissie uitvoeringsverordening (EU) nr. 639/2014 van 11 maart 2014 tot aanvulling van de basisverordening (PB 2014, L 181, blz. 1; hierna: „uitvoeringsverordening") vastgesteld.

7 In deze uitvoeringsverordening heeft de Commissie aanvullende criteria voor bepaalde soorten ecologische aandachtsgebieden geformuleerd. Wat betreft arealen met hakhout met korte omlooptijd waar geen minerale meststoffen en/of gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, heeft de Commissie nader bepaald dat de lidstaten een lijst van soorten opstellen die hiervoor kunnen worden

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

gebruikt, door op de krachtens artikel 4, lid 2, onder c), van de basisverordening vastgestelde lijst de soorten te selecteren die uit ecologisch oogpunt daarvoor het geschiktst zijn en daarbij de duidelijk niet-inheemse soorten uit te sluiten (artikel 45, lid 8, van de uitvoeringsverordening).

8 Na bekendmaking van de uitvoeringsverordening heeft Hongarije beroep ingesteld bij het Gerecht strekkende tot nietigverklaring van artikel 45, lid 8, van die verordening voor zover daarin wordt bepaald dat voor hakhout met een korte omlooptijd enkel de soorten kunnen worden geselecteerd die uit ecologisch oogpunt daarvoor het geschiktst zijn, waarbij de duidelijk niet-inheemse soorten worden uitgesloten (hierna: „litigieuze beperking").

Procedure en conclusies van partijen

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 15 september 2014, heeft Hongarije het onderhavige beroep ingesteld.

10 Hongarije verzoekt het Gerecht om:

— nietigverklaring van het gedeelte van de eerste zin van artikel 45, lid 8, van de uitvoeringsverordening waarin het volgende is bepaald: „door op de krachtens artikel 4, lid 2, onder c), van verordening (EU) nr. 1307/2013 vastgestelde lijst de soorten te selecteren die uit ecologisch oogpunt daarvoor het geschiktst zijn en daarbij de duidelijk niet-inheemse soorten uit te sluiten";

— verwijzing van de Commissie in de kosten.

11 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— verwerping van het beroep;

— verwijzing van Hongarije in de kosten.

12 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen hebben ter terechtzitting van 2 december 2015 pleidooi gehouden en antwoord gegeven op de mondelinge vragen van het Gerecht.

Ten gronde

13 Hongarije meent in essentie dat de Commissie met de vaststelling van de litigieuze beperking ten eerste haar bevoegdheid heeft overschreden en de beoordelingsruimte van de lidstaten ten onrechte heeft ingeperkt, ten tweede met criteria rekening heeft gehouden die in strijd zijn met de basisverordening, ten derde misbruik van haar bevoegdheid heeft gemaakt, ten vierde in strijd heeft gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel, ten vijfde in strijd heeft gehandeld met het non-discriminatiebeginsel, ten zesde in strijd heeft gehandeld met het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, ten zevende in strijd heeft gehandeld met het beginsel van bescherming van het recht op eigendom, en ten achtste haar motiveringsplicht niet is nagekomen.

Overschrijding door de Commissie van de grenzen van haar bevoegdheid en miskenning van de beoordelingsruimte van de lidstaten

14 Hongarije is in essentie van mening dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld door de litigieuze beperking op te leggen aangezien zij de grenzen van de haar in de basisverordening toegekende bevoegdheid heeft overschreden en daardoor de bevoegdheid van de lidstaten om boomsoorten aan te

wijzen die overeenkomstig de criteria voor ecologische aandachtsgebieden als hakhout met korte omlooptijd in aanmerking kunnen komen, denkbeeldig is geworden. Volgens Hongarije hangen de ogenschijnlijk ruime bewoordingen van de aan de Commissie toegekende bevoegdheid samen met het feit dat de gebieden waarvoor zij is gemachtigd criteria te formuleren, buitengewoon divers zijn. Daaruit volgt niet dat de Commissie over een ruime beoordelingsmarge beschikt. De keuze van in aanmerking komende boomsoorten valt onder de bevoegdheid en de ruime beoordelingsmarge van de lidstaten, zoals deze in artikel 4, lid 1, onder k), en lid 2, onder c), van de basisverordening en overweging 55 van de uitvoeringsverordening zijn toegekend. Deze bevoegdheid en deze beoordelingsmarge verzetten zich tegen het gebruik dat de Commissie in dit geval heeft gemaakt van haar bevoegdheid. De litigieuze beperking maakt de beoordelingsruimte van de lidstaten zinledig. De Commissie bestrijdt dat zij met de vaststelling van de litigieuze beperking de haar in de basisverordening toegekende bevoegdheden heeft overschreden.

15 Met het oog op deze grieven dient te worden opgemerkt dat hakhout met korte omlooptijd in artikel 4, lid 1, onder k), van de basisverordening is gedefinieerd als „areaal beplant met door de lidstaten te bepalen boomsoorten van GN-code 0602 90 41, bestaande uit meerjarige houtgewassen waarvan de wortelstokken of stronken na de oogst in de grond blijven en die in het daaropvolgende seizoen nieuwe scheuten vormen". Daarin wordt verder bepaald dat „de maximale omlooptijd [daarvan] door de lidstaten wordt vastgesteld". Verder bepaalt artikel 4, lid 2, onder c), van de basisverordening dat de lidstaten „de boomsoorten die in aanmerking komen als hakhout met korte omlooptijd en de maximale omlooptijd voor deze boomsoorten, als bedoeld in lid 1, onder k), [van artikel 4 van de basisverordening, bepalen]".

16 Voorts wordt de Commissie in artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening de bevoegdheid verleend om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot vaststelling van nadere criteria om te bepalen welke van de in artikel 46, lid 2, van die verordening bedoelde soorten gebieden ecologische aandachtsgebieden zijn. Op grond van deze laatste bepaling beslissen de lidstaten uiterlijk op 1 augustus 2014 dat een of meer van de in het vervolg van dat artikel opgesomde gebieden als ecologisch aandachtsgebied moet worden beschouwd. In deze opsomming wordt onder meer genoemd areaal met hakhout met korte omlooptijd, waarop geen minerale meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Aldus wordt de Commissie in artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening de bevoegdheid toegekend om criteria vast te stellen om te bepalen welk areaal met hakhout met korte omlooptijd, waarop geen minerale meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, als ecologisch aandachtsgebied zal worden aangemerkt.

17 In overweging 45 van de basisverordening, waarin de redenen voor de bevoegdheidsverlening aan de Commissie worden uiteengezet, wordt opgemerkt dat „[t]eneinde ervoor te zorgen dat ecologische aandachtsgebieden op een efficiënte en coherente wijze worden gecreëerd en tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de lidstaten, [...] aan de Commissie de bevoegdheid [moet] worden overgedragen om bepaalde handelingen vast te stellen met betrekking tot het bepalen van verdere criteria voor het aanmerken van gebieden als ecologische aandachtsgebieden; het erkennen van andere soorten ecologische aandachtsgebieden; het bepalen van omzettings- en wegingsfactoren voor bepaalde soorten van ecologische aandachtsgebieden; het vaststellen van voorschriften voor het door de lidstaten op regionaal niveau verwezenlijken van een deel van het ecologische aandachtsgebied; het bepalen van regels voor de collectieve tenuitvoerlegging van de verplichting tot het hebben van ecologische aandachtsgebieden voor bedrijven die in de onmiddellijke nabijheid liggen, het vaststellen van het kader voor de door de lidstaten vast te stellen criteria om deze onmiddellijke nabijheid te bepalen; en het vaststellen van de methoden om de verhouding van bosbouwgrond tot landbouwgrond te bepalen".

18 De Commissie heeft met toepassing van artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening de litigieuze beperking vastgesteld. Deze beperking introduceert een aanvullend criterium voor kwalificatie van een oppervlakte als ecologisch aandachtsgebied. Deze beperking sluit niet-inheemse soorten namelijk uit van hakhout met korte omlooptijd dat is aangeplant op een als ecologisch aandachtsgebied aan te

wijzen oppervlakte. In lijn hiermee worden arealen met hakhout met korte omlooptijd op grond van artikel 46, lid 2, onder g), van de basisverordening en de litigieuze beperking als ecologisch aandachtsgebied aangemerkt mits op deze arealen geen minerale meststoffen zijn aangebracht, deze niet zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen, en het hakhout bestaat uit inheemse soorten.

19 Met de vaststelling van de litigieuze beperking heeft de Commissie de grenzen van de haar toegekende bevoegdheid niet overschreden. De Commissie heeft namelijk overeenkomstig artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening een aanvullend criterium vastgesteld om te bepalen welke soorten oppervlakten als bedoeld in artikel 46, lid 2, van de basisverordening kunnen worden aangemerkt als ecologische aandachtsgebieden. Noch artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening noch de overige bepalingen in die verordening bepalen dat genoemd criterium geen betrekking mag hebben op de te planten soort. Daarbij komt dat de litigieuze beperking om de in de punten 31 en verder hierna uiteengezette redenen ertoe bijdraagt dat ecologische aandachtsgebieden op een efficiënte en coherente wijze worden gecreëerd met het oog op de nagestreefde bescherming van de biodiversiteit in die gebieden.

20 Voorts heeft de Commissie met de vaststelling van de litigieuze beperking de bevoegdheid van de lidstaten om de boomsoorten te bepalen die kunnen worden geplant teneinde hakhout met korte omlooptijd op te leveren, en de beoordelingsmarge waarover de lidstaten daarbij beschikken, niet miskend.

21 In de basisverordening, en met name in artikel 4, lid 1, onder k), en lid 2, onder c), wordt de lidstaten immers geen exclusieve bevoegdheid gegeven om boomsoorten te selecteren die kunnen worden gebruikt om ecologische aandachtsgebieden te creëren. Zoals de Commissie in haar schriftelijke stukken terecht opmerkt, mogen de lidstaten weliswaar een lijst met boomsoorten voor het planten van hakhout met korte omlooptijd vaststellen, maar kunnen enkel de boomsoorten die de voorwaarden van de basisverordening vervullen en die voldoen aan de aanvullende criteria zoals vastgesteld door de Commissie in de uitoefening van haar bevoegdheid, in aanmerking worden genomen om landbouwgrond als ecologische aandachtsgebieden aan te merken.

22 Daarbij komt dat de litigieuze beperking de beoordelingsmarge van de lidstaten niet tot een puur symbolisch niveau reduceert en deze in de praktijk ook niet zinledig maakt. Hongarije heeft immers de constatering van de Commissie niet betwist dat uit de kennisgevingen die de lidstaten op grond van artikel 46, lid 8, van de basisverordening hebben gedaan, blijkt dat zij inheemse boomsoorten hebben aangewezen voor het creëren van met hakhout met korte omlooptijd beplante, als ecologische aandachtsgebieden aangemerkte arealen. Uit deze kennisgevingen komt naar voren dat 18 lidstaten en regio's van 2 andere lidstaten in totaal 19 boomsoorten hebben geselecteerd waarmee met hakhout met korte omlooptijd beplante arealen kunnen worden gecreëerd. De lidstaten hebben daarmee kennis gegeven van soorten die zowel voldoen aan de vereisten van de basisverordening als aan hetgeen ingevolge de litigieuze beperking is vereist. Daarbij heeft de Commissie naar voren gebracht dat er in bijna 75 % van de lidstaten, waaronder Hongarije, boomsoorten bestaan die in aanmerking komen als hakhout met korte omlooptijd dat als ecologisch aandachtsgebied kan worden aangemerkt. In de kennisgeving overeenkomstig artikel 46, lid 8, van de basisverordening heeft Hongarije aldus 5 boomsoorten aangewezen die in aanmerking komen als hakhout met korte omlooptijd, te weten de populier, de wilg, de els, de es en de esdoorn.

23 Voorts heeft Hongarije onvoldoende onderbouwd dat de beoordelingsruimte zinledig is omdat geen enkele inheemse boomsoort economisch rendabel is. Hongarije licht immers niet toe waarop zijn stelling berust dat bij de vaststelling van aanvullende criteria ter bepaling van ecologische aandachtsgebieden rekening moet worden gehouden met de rentabiliteit, hetgeen temeer klemt nu voor hakhout met korte omlooptijd in artikel 46, lid 2, van de basisverordening is bepaald dat een oppervlakte die overeenkomt met 5 % van het areaal dat voor de ecologische verplichting moet worden

gebruikt, zich niet op bouwland hoeft te bevinden. Daarbij komt dat Hongarije in ieder geval geen bewijs heeft aangedragen om aan te tonen dat de teelt van inheemse boomsoorten voor hakhout met korte omlooptijd economisch niet rendabel is.

24 Aan hetgeen hierboven is overwogen wordt niet afgedaan door het beroep dat Hongarije doet op overweging 55 van de uitvoeringsverordening. In deze overweging wordt immers opgemerkt dat „[h]et beperkte gebruik van productiemiddelen die nodig zijn voor de teelt van hakhout met korte omlooptijd, [...] indirecte voordelen voor de biodiversiteit mee[brengt]", en dat „[i]n dit verband [...] de lidstaten [moeten] bepalen welke voorwaarden op deze soort ecologisch aandachtsgebied van toepassing zijn, en daartoe een lijst van boomsoorten die in dit verband mogen worden gebruikt, alsmede de voorschriften voor het gebruik van productiemiddelen [moeten] vaststellen". Deze overweging ziet dus hoofdzakelijk op productiemiddelen. Voorts kan deze overweging niet prevaleren boven artikel 46, lid 9, onder a), van de basisverordening of artikel 45, lid 8, van de uitvoeringsverordening, waarin de litigieuze beperking is neergelegd. Hongarije erkent dit impliciet aangezien het in zijn verzoekschrift opmerkt dat „overwegingen, anders dan in artikelen neergelegde bepalingen, rechtens niet bindend zijn". Ten slotte moet worden onderkend dat, voor zover in die overweging een bevoegdheid wordt toegekend aan de lidstaten, dit om de in punt 21 hierboven uiteengezette redenen de Commissie niet belet de litigieuze beperking vast te stellen. Deze overweging kan dus niet afdoen aan hetgeen hierboven is overwogen.

25 Gelet op een en ander dient het betoog van Hongarije dat de Commissie met de vaststelling van de litigieuze beperking de grenzen van haar bevoegdheid heeft overschreden en de beoordelingsruimte van de lidstaten ten onrechte heeft ingeperkt, te worden verworpen.

Het in aanmerking nemen van de uit ecologisch oogpunt geschiktste soorten en uitsluiting van niet-inheemse soorten

26 Hongarije is van opvatting dat de Commissie, door als beperkende voorwaarde te stellen dat „de uit ecologisch oogpunt geschiktste soorten" worden gebruikt, een standpunt heeft ingenomen dat niet in de basisverordening is terug te vinden en dat moeilijk verenigbaar is met de geest ervan. Verder verzet Hongarije zich ertegen dat enkel de inheemse soorten als uit ecologisch oogpunt het meest geschikt worden aangemerkt. Uitsluiting van niet-inheemse soorten zou slechts aanvaardbaar zijn indien enkel de arealen die direct van invloed zijn op de biodiversiteit ecologisch van nut zouden zijn. Dit standpunt is echter wetenschappelijk onjuist en onverenigbaar met de basisverordening. Uitsluiting van niet-inheemse soorten op basis van het criterium inzake de „uit ecologisch oogpunt geschiktste soorten" berust op een kennelijke beoordelingsfout.

27 Wat betreft het feit dat de uit ecologisch oogpunt geschiktste soorten in aanmerking zijn genomen voor de kwalificatie van areaal met hakhout met korte omlooptijd als ecologisch aandachtsgebied, dient te worden opgemerkt dat de instellingen van de Unie in verband met het GLB over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de omschrijving van de nagestreefde doelstellingen en de keuze van de geschikte actiemiddelen. Dit heeft tot gevolg dat de toetsing ten gronde door de Unierechter beperkt blijft tot de vraag of er bij de uitoefening van hun bevoegdheden door de instellingen geen sprake is geweest van een kennelijke fout, of er geen sprake was van misbruik van bevoegdheid en of zij de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk hebben overschreden (zie arrest van 9 september 2011, Frankrijk/Commissie, T-257/07, EU:T:2011:444, punten 84 en 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Voorts wordt in overweging 44 van de basisverordening het volgende opgemerkt:

„Er moeten ecologische aandachtsgebieden worden gecreëerd, met name om de biodiversiteit op landbouwbedrijven te beschermen en te verbeteren. Onder ecologische aandachtsgebieden worden derhalve gebieden verstaan die rechtstreeks van invloed zijn op biodiversiteit, zoals braakliggend land,

landschapselementen, terrassen, bufferstroken, beboste gebieden en boslandbouwgebieden, of gebieden die de biodiversiteit onrechtstreeks beïnvloeden door een verminderd gebruik van landbouwproductiemiddelen, zoals gebieden bedekt met vanggewassen en een winterplantendek. [...]”

29 De ecologische aandachtsgebieden moeten dus worden gecreëerd om de biodiversiteit op landbouwbedrijven te beschermen en te verbeteren.

30 Door rekening te houden met soorten die zij uit ecologisch oogpunt het geschiktst acht, te weten de soorten die met het oog op het behoud van het natuurlijk evenwicht en het ecosysteem van het betrokken gebied het geschiktst zijn, heeft de Commissie een criterium gekozen dat bijdraagt tot de bescherming van de biodiversiteit. Wanneer bij de keuze van de soorten rekening wordt gehouden met het behoud van het natuurlijk evenwicht in een gebied, draagt dit immers bij tot de bescherming van de diversiteit op het landbouwbedrijf, omdat daarmee de aantasting ervan wordt tegengegaan. De Commissie heeft dus geen kennelijke beoordelingsfout begaan door voor de afbakening van ecologische aandachtsgebieden in de zin van de basisverordening de uit ecologisch oogpunt geschiktste soorten in aanmerking te nemen. Het is dus niet in strijd met de basisverordening of de geest ervan om met dat criterium rekening te houden.

31 Waar Hongarije betwist dat enkel de inheemse soorten de uit ecologisch oogpunt geschiktste soorten zijn, dient te worden opgemerkt dat de Commissie zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan kon oordelen dat in geval van aanplant van duidelijk niet-inheemse boomsoorten als hakhout met korte omlooptijd niet kan worden gewaarborgd dat dit hakhout de biodiversiteit op de oppervlakten van de landbouwbedrijven waarop het wordt geplant, beschermt en verbetert. Zoals opgemerkt in punt 28 hierboven, bestaat het met de ecologische aandachtsgebieden nagestreefde doel erin om de biodiversiteit op de oppervlakten van de landbouwbedrijven te beschermen en te verbeteren. De bescherming van de biodiversiteit op die oppervlakten veronderstelt de bescherming van hun natuurlijke omgeving. De omstandigheid dat de Commissie voor hakhout inheemse soorten heeft voorgeschreven draagt bij tot de bescherming van die omgeving en derhalve tot de biodiversiteit op de betrokken oppervlakten. Een soort wordt namelijk als inheems aangemerkt wanneer deze niet is ingevoerd in een regio maar daarin van nature voorkomt. Daarentegen draagt de aanplant van duidelijk niet-inheemse soorten niet noodzakelijkerwijs bij tot de bescherming van de natuurlijke omgeving of het ecosysteem van een landbouwoppervlakte, en Hongarije heeft geen enkel bewijs bijgebracht dat aantoont dat niet-inheemse boomsoorten in dit geval de biodiversiteit op de landbouwbedrijven zullen beschermen en verbeteren. De Commissie kon dus zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan en zonder in strijd te handelen met de basisverordening de aanplant van boomsoorten op ecologische aandachtsgebieden met hakhout met korte omlooptijd beperken tot enkel inheemse soorten.

32 Hongarije is verder nog van opvatting dat de Commissie, door met de vaststelling van de litigieuze beperking de nadruk te leggen op gebieden die direct van invloed zijn op de biodiversiteit, de tweede benadering als bedoeld in overweging 44 van de basisverordening ter zijde heeft gelaten, die inhoudt dat de biodiversiteit ook kan worden bevorderd door middel van gebieden die daarop indirect van invloed zijn. De Commissie heeft die keuze in de overwegingen van de uitvoeringsverordening of in het verweerschrift evenwel niet duidelijk gemotiveerd. De Commissie bestrijdt deze argumenten.

33 Uit overweging 44 van de basisverordening (zie punt 28 hierboven) blijkt dat onder ecologische aandachtsgebieden gebieden moeten worden verstaan die hetzij direct hetzij indirect van invloed zijn op de biodiversiteit, waarbij er tussen deze twee mogelijkheden geen hiërarchie bestaat.

34 In dit geval strekt de litigieuze beperking ertoe om ecologische aandachtsgebieden te creëren aan de hand van de directe invloed ervan op de biodiversiteit, aangezien het op grond van deze beperking verplicht is om inheemse soorten te gebruiken om ecologische aandachtsgebieden met hakhout met korte omlooptijd te creëren.

35 Deze keuze van de Commissie kan niet in strijd worden geacht met de geest van de basisverordening, nu in die verordening is voorzien in de mogelijkheid om maatregelen te treffen die direct van invloed zijn op de biodiversiteit. De Commissie kon binnen haar beoordelingsmarge dus kiezen voor een maatregel met directe invloed op de biodiversiteit. Verder bestond er geen noodzaak om deze keuze in het bijzonder toe te lichten tegen de achtergrond van de mogelijkheid van een beperking met een indirecte invloed, aangezien er ten eerste geen hiërarchie bestaat tussen beide mogelijkheden, en er ten tweede in de lidstaten, en met name ook in Hongarije, inheemse boomsoorten voorhanden zijn die in aanmerking komen als hakhout met korte omlooptijd (zie punt 22 hierboven). Derhalve dient de grief van Hongarije gericht tegen de keuze van de Commissie voor een criterium dat de biodiversiteit direct bevordert, te worden afgewezen.

36 Gelet op een en ander dienen de grieven van Hongarije inhoudend dat de litigieuze beperking is gebaseerd op een ongeschikt criterium en berust op een kennelijke beoordelingsfout, te worden afgewezen. *[omissis]*

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Hongarije wordt verwezen in de kosten.

Prek Labucka Kreuschitz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 juni 2016.

ondertekeningen